CITTÀ & DINTORNI

25

LE RAGIONI E LE COSE DELLA POLITICA

BRESCIA GENNAIO-FEBBRAIO '91

MARTINAZZOLI BETTINELLI TOSINI SABATUCCI CHIARINI CORSINI CERQUI CARMIGNANI BORSONI MORANDO RAMPINELLI LOMBARDI ROVETTA ALBINI BORONI GA
SA SALVI POLIN BRESCIANI
GIAPPI GUGLIELMI QUAR

DOSSIER BRESCIA DOPO IL GOLFO

Sped. in abb. postale gr IV - 70% - Città & dintorni, via Tosio 1, Brescia

Modifiche istituzionali: dopo la sentenza della Consulta

Il referendum è costituzionalmente ammissibile

di Ernesto Bettinelli

Contro l'ammissibilità della richiesta di referendum relativo a disposizioni della legge 6 febbraio 1948, n. 29, sono stati proposti vari argomenti che qui si intende analiticamente considerare e confutare.

1. Scopo manipolativo e non meramente abrogativo del referendum

Siffatta opinione si fonda sull'assunto che l'istituto di democrazia diretta di cui all'art. 75 della Costituzione attribuisca al corpo elettorale un potere di legislazione *meramente negativa*. Con ciò si vorrebbe significare che l'abrogazione per via referendaria dovrebbe limitarsi a una sorta di amputazione secca di una determinata disciplina legislativa nell'ambito dell'ordinamento giuridico. Si tratterebbe, dunque, di procedere a un'operazione in termini quasi matematici di pura sottrazione. Quanti prospettano questa tesi si rifanno a uno schema assai primitivo del diritto, rappresentandolo univocamente come insieme di norme che introducono *divieti* o, implicitamente, *permessi* ai comportamenti dei vari soggetti giuridici o all'esercizio di attività da parte dei medesimi. Cosicché l'abrogazione di una disciplina che dispone un divieto darebbe luogo *tout court* a una si-

La Corte costituzionale, con una sentenza a sorpresa, ha dichiarato inammissibili i referendum sulla modifica delle leggi elettorali proposte da un apposito comitato nazionale, cui ha dato consenso anche la nostra rivista e che ha raccolto oltre seicentomila firme di adesione. Di tutte le modificazioni proposte, la Corte ha dichiarato ammessa a referendum solo la norma che riduce la preferenziazione in sede di votazione ad un solo nominativo, respingendo invece la possibilità di consultare i cittadini sui temi più direttamente legati a materie elettorali. Poiché il tema, che è poi il tema delle modificazioni istituzionali necessarie per rifondare il rapporto fra la gente e la politica, continua ad essere doveroso oggetto di dibattito politico e sarà sempre più materia discriminante nella formazione di coalizioni di governo, la nostra rivista intende tenere desti l'attenzione ed il dibattito, affrontando nel merito le questioni che via via si porranno sul tappeto della riforma della politica.

Ospitiamo in questo numero, in esclusiva per la rivista, una nota del prof. Ernesto Bettinelli, straordinario di diritto costituzionale nell'Università di Genova, che esprime un parere pro-veritate sull'ammissibilità del referendum, negato dalla Corte.

tuazione di natura opposta, frutto della diminuzione del potere regolativo dello Stato (in senso lato).

La clamorosa insufficienza (a dir poco) di una simile concezione in presenza della evidente complessità e interazione delle componenti di qualsiasi sistema giuridico (tale da non consentire di spiegare in maniera così semplicistica il fenomeno dell'abrogazione in generale) induce a inevitabili correzioni di tiro, di tipo prescrittivo. E cioè: le sopraddette conclusioni valgono (devono valere) non per l'abrogazione ad opera delle fonti-atto delle istituzioni legislative-rappresentative, ma solo per l'abrogazione popolare. La quale sarebbe pertanto costituzionalmente ammissibile solo nell'ipotesi in cui desse luogo ad esiti meramente ablatori e non innovatori. È palese che se si accogliesse questa opinione il referendum abrogativo diventerebbe un istituto scritto solo sulla Carta, risultando sottoposto a un vincolo difficilmente superabile.

Vero è che la costruzione soprariferita non trova alcun riscontro né nella lettera, né nella lettura sistematica delle norme costituzionali, né nelle successive interpretazioni-integrazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ragionando sui primi due aspetti, nessun elemento testuale o logico autorizza a ritenere che l'abrogazione contemplata dall'art. 75 della Costituzione si discosti, nella sua natura e nei suoi effetti, dall'abrogazione di cui all'art. 15 delle *Disposizioni sulla legge in generale,* premesse al codice civile. Anzi, proprio il riferimento esplicito del 1° comma dell'art. 75 alla possibilità che il referendum possa produrre l'abrogazione non solo «totale» ma anche «parziale» di una legge o di un atto avente valore di legge, depone in modo definitivo contro la pretesa di differenziare sotto un profilo effettuale l'abrogazione popolare da quella, per così dire, istituzionale. Con il riconoscimento espresso dell'ammissibilità anche dell'abrogazione referendaria parziale, infatti, si rinvia ai normali criteri che devono guidare l'interprete di fronte a qualsiasi evento abrogativo, al fine di comprenderne la portata e gli effetti; e cioè per valutare nella loro realtà i mutamenti intervenuti nell'ordinamento giuridico. Tali mutamenti possono essere di varia natura e intensità *novativa* e sono comunque conseguenti alla manifestazione di una volontà volta a ottenere una diversa disciplina della materia considerata. Che non possa sostenersi l'equazione *abrogazione = deregolamentazione* è poi confermato da un altro elemento testuale nel primo comma dell'art. 75 Cost.: laddove l'abrogazione è riferita in modo generale e *formale* a «una legge» e *non,* più specificamente, a una *disciplina* legislativa. In questo contesto i limiti *espressi* al ricorso al referendum vengono coerentemente individuati solo per materia: il catalogo di cui al 2° comma dell'art. 75 esclude che le leggi che abbiano per oggetto quelle particolari materie possano subire *qualsivoglia genere di revisione (fino alla radicale ablazione)* attraverso una votazione popolare.

La Corte costituzionale ha ritenuto la sussistenza di altre ipotesi di esclusione desumibili dall'intero contesto costituzionale. Tali supplementari (o complementari) cause di inammissibilità sono, come è noto, di ordine *oggettivo* e di ordine *metodologico.* Sotto il primo profilo la Corte ha ritenuto che debbano essere sottratti al referendum quei complessi normativi proiezione immediata di principi o istituti costituzionali o comunque coperti da norme costituzionali: sì da garantire a queste (perdurante) effettività. Quale espressione di questo indirizzo merita qui ricordare la pronuncia di inammissibilità della richiesta di referendum avverso gli artt. 25-27 della l. n. 195, concernenti le procedure elettorali del C.S.M. L'eventuale abrogazione di tali norme (*così come formulata* nel quesito referen-

dario) avrebbe infatti privato di effetto l'art. 104 della Costituzione laddove dispone l'elettività del Csm. Peraltro la strumentalità tra le norme oggetto della richiesta in questione e precetto costituzionale non era dalla Corte valutata nel caso come *assoluta*, bensì come relativa. Ha precisato la Corte: le norme succitate «potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo *è in grado* di assolvere. Il referendum abrogativo si palesa *nella specie* strumento *insufficiente* in quanto idoneo a produrre *un mero effetto ablatorio sine ratione*» (sent. n. 29 del 1987).

Da questo passo della Corte si è da taluno preteso ricavare un criterio *generale* circa la competenza esclusiva del legislatore c.d. «rappresentativo» a procedere ad abrogazioni (parziali) che abbiano come esito la sostanziale sostituzione della disciplina della materia coinvolta dall'abrogazione stessa. Simile lettura del brano e del ragionamento del giudice costituzionale è del tutto arbitraria. Basti considerare le parole (e il relativo significato) adoperate dalla Corte e la loro connessione discorsiva. Innanzitutto oggetto dell'appunto della Corte è *quella particolare richiesta abrogativa* e *non* le richieste abrogative in generale. Che questo sia l'approccio adottato appare chiaro nel testo innanzi citato (nelle parti che si è avuto cura di evidenziare): si accerta che *nella specie* solo il legislatore è *in grado* (non si dice *competente!*) di provvedere alla abrogazione-sostituzione della regolamentazione elettorale del Csm; si conclude poi che l'abrogazione così come proposta dai promotori del referendum è «sine ratione», nel momento in cui l'effetto sarebbe davvero «meramente ablatorio». Dunque la Corte ha censurato la proposta referendaria perché *senza scopo*: sterile anche con riferimento ai probabili obiettivi dei promotori, volti a un *cambiamento radicale* dei principi che presiedevano il metodo di elezione della componente-magistrati nel Csm. La Corte, invero, contrariamente a quanto dedotto da suoi frettolosi interpreti, sembra ritenere l'ammissibilità dei referendum *cum ratione*: l'esito abrogativo dei quali determina mutamenti immediatamente efficaci nella disciplina interessata, senza tuttavia rendere inoperativi principi o istituti costituzionali.

La categoria dei referendum manipolativi o di trasformazione, che di per se stessi sarebbero inammissibili, non trova pertanto alcun sostegno nella giurisprudenza costituzionale.

Alla stessa constatazione è dato pervenire se si prendono in esame le cause di inammissibilità individuate dalla Corte di ordine metodologico: quelle cioè più specificamente attinenti al «diritto» dell'elettore di potere esprimere il voto in «piena consapevolezza», senza cioè essere coartato nella sua libera volontà dalla proposizione di una domanda che per diversi aspetti gli impedisca una completa ed *immediata* percezione della questione in gioco e degli effetti (nonché dell'efficacia) dell'eventuale abrogazione per via referendaria. Da qui gli insistenti richiami della Corte all'*omogeneità, chiarezza, semplicità, univocità, coerenza, inconfondibilità*... dei quesiti. Ma, ancora una volta, non si rinviene nell'insegnamento della Corte una *aprioristica* censura di una proposta abrogativa parziale in quanto persegua *esplicitamente e chiaramente* lo scopo di determinare una radicale innovazione della disciplina della materia investita dal referendum. Afferma in proposito il giudice costituzionale che «il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato dalla serie di singole disposizioni da abrogare, quanto dal *comune principio* che se ne ricava» (sent. n. 16 del 1978). E nel caso del referendum su cui qui si ragiona non vi può essere dubbio alcuno che

il tema demandato alla libera scelta del corpo elettorale sia la *correzione* della legge elettorale per la formazione del Senato, in modo tale che si possa passare da un sistema a collegio uninominale ad *esito proporzionale* ad un sistema a collegio uninominale ad *esito maggioritario*. L'abrogazione parziale proposta in modo *univoco* agli elettori è indirizzata *coerentemente* e *inconfondibilmente* alla creazione di tale *nuova* situazione normativa. L'elettore si trova pertanto dinanzi a una scelta di *principio*, che – come si cercherà di dimostrare nel prosieguo del presente parere – sarebbe immediatamente *efficace*.

A conforto di quanto sopra appena sostenuto giova richiamare anche il più recente e chiarissimo orientamento della stessa Corte costituzionale, palesato nella sent. n. 63 del 1990 che ha dichiarato l'ammissibilità del referendum su disposizioni e frammenti normativi della l. 27 dicembre 1977 n. 968 (principi *generali*... sulla disciplina della caccia). In questa sentenza si premette che le iniziative referendarie devono essere valutate *singolarmente* nella loro immediatezza, alla luce dei soli parametri costituzionali, senza preoccupazione per gli eventuali esiti dirompenti sull'equilibrio politico delle conseguenti votazioni. Cosicché le iniziative referendarie mantengono una loro *autonomia* «anche in senso verticale», a tal punto che nel giudizio di ammissibilità «non sono rilevanti le eventuali conseguenze» del risultato del voto popolare. Oltra a ciò, si chiarisce o, perlomeno, si sdrammatizza proprio la questione dell'ammissibilità dei referendum cosiddetti «manipolativi» attraverso i quali non si intende cancellare un'intera legge, bensì mutarne il senso o stravolgere gli originari motivi ispiratori. La Corte mostra di convenire per la costituzionalità anche di queste iniziative, ove le loro finalità siano *evidenti*.

2. Le leggi elettorali sono escluse dal referendum abrogativo per volontà costituente

A fondamento di questa opinione si richiama una deliberazione dell'Assemblea costituente, in virtù della quale le leggi elettorali avrebbero dovuto essere inserite nel catalogo delle materie sottratte alle votazioni popolari abrogative, poi sistemato al 2° comma dell'art. 75 della Cost. Sui motivi della successiva mancata inclusione di tale categoria nella disposizione costituzionale ad opera del Comitato di coordinamento sono state prospettate varie ricostruzioni. Si va dall'ipotesi della mera «dimenticanza» all'ipotesi opposta di una consapevole e ragionata omissione rientrante (o meno) nei poteri del Comitato stesso.

Quale che sia la verità storica della vicenda, essa potrebbe essere giuridicamente rilevante solo se si affermasse che la *volontà politica* dell'Assemblea costituente si configura di per se stessa fonte di diritto costituzionale sullo stesso piano o addirittura superiore alle *fonti normative* del testo costituzionale. Conseguentemente e coerentemente si dovrebbe anche ammettere che le norme della Carta sono passibili di giudizio ad opera della Corte costituzionale. Alla quale, in particolare, dovrebbe riconoscersi il potere di sindacare gli *interna corporis* dell'Assemblea costituente e cioè l'irripetibile processo costituente. Ma è evidente che un simile potere non può essere ascritto a un *organo costituito*, seppure il massimo, di garanzia costituzionale. Quello costituente è, in effetti, un processo esaurito e *definito* anche sotto il profilo della sua validità, *juris et de jure*. A un simile, scontata conclusione è, del resto, facile pervenire solo considerando il valore della formula adottata per la promulgazione della Costituzione. Promulgazione attribuita – dalla XVIII disposizione finale della Costituzione stessa –

al Capo provvisorio dello Stato (organo *esterno* del processo costituente: non *costituito* dalla Costituzione). Al quale fu semplicemente demandato di accertare l'avvenuta *deliberazione* del *testo* costituzionale, approvato *complessivamente* nella seduta del 22 dicembre 1947. Al Capo provvisorio dello Stato era precluso qualsiasi potere di controllo sullo svolgimento delle precedenti fasi (votazioni di singoli articoli, di emendamenti, coordinamento, redazione finale) affidato in via esclusiva al Presidente dell'Assemblea, in conformità con quanto previsto dal regolamento della medesima (al quale rinviava espressamente l'art. 4, 3° comma, del d.l. lgt. 16 marzo 1946, n. 98).

3. L'abrogazione delle norme oggetto del referendum renderebbe la legge n. 29 del 1948 incomprensibile e inapplicabile

La nuova situazione normativa (che costituisce il *principio univoco* della proposta referendaria) a cui mirano i promotori e i sottoscrittori (e che risulta chiara dalla formulazione del quesito) è quella dell'elezione immediata nei 238 collegi uninominali (nominati, in allegato, dalla legge) dei condidati che ottengano nell'ambito del proprio collegio la maggioranza semplice. Per gli altri 77 posti residui (a completamento dei 315 seggi elettivi che formano, ai sensi di Costituzione, il Senato) permane il criterio della ripartizione proporzionale su base regionale tra i diversi gruppi concorrenti (identificati dalla reciproca dichiarazione di collegamento tra candidati).

È sulla base di questa *ratio* che deve essere interpretato e applicato il testo risultante dall'abrogazione referendaria. In particolare, gli uffici elettorali regionali che presiedono alle operazioni di scrutinio nello svolgimento delle medesime dovranno attenersi ad un ordine *semplicemente* logico. Evidentemente, le operazioni indicate nella legge per effetto dell'abrogazione (vale a dire per effetto di un *nuova volontà* legislativa) non possono essere applicate come se fossero poste in *rigida* e *immodificabile* sequenza sintattica...

Questa conclusione, dunque, non può essere intesa come una «forzatura» interpretativa, ma come pura adesione ai criteri di interpretazione della legge, di cui all'art. 12 delle «preleggi»: «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire *altro senso* che quello fatto palese dal significato proprio dalle parole secondo la connessione di esse *e dalla intenzione del legislatore*».

In tale prospettiva i problemi di «incomprensibilità ermeneutica» o di «insormontabili difficoltà applicative» sussistono solo se ci si rivolgesse al testo della l. n. 29 del 1948, come modificato dalle abrogazioni parziali proposte nel quesito referendario, con un approccio e un pregiudizio *antigiuridico.* Tra soluzioni e ipotesi interpretative diverse, qualsiasi operatore del diritto deve considerare quella che ha *un senso*, non quelle che non assumono alcun significato normativo. Dubbi vi possono essere solo nel caso in cui più interpretazioni abbiano un senso logico, ma non nel caso in cui – giova insistere – l'interpretazione *secundum rationem* è l'unica produttiva di effetti.

Al fine di rendere più concrete e convincenti le presenti argomentazioni pare utile *rilevare* ed esporre sinteticamente nella loro sequenza logica le fasi essenziali del procedimento elettorale (e le relative operazioni) previste dalla l. n. 29 come modificata dalle eventuali abrogazioni parziali delle norme oggetto di referendum.

1) Presentazione in ambito regionale da parte di ciascuna for-

mazione concorrente dei gruppi di candidati (non inferiore a tre e non superiore al numero dei collegi della regione) in gara, ciascuno, soltanto in uno dei diversi collegi.

2) Votazioni.

3) Spoglio delle schede e scrutinio ad opera degli uffici elettorali circoscrizionali che trasmettono i risultati al rispettivo ufficio elettorale regionale.

4) Proclamazione degli eletti ad opera degli uffici elettorali regionali che, a tal fine, compiono in *successione logica* le seguenti operazioni, tutte indicate *espressamente* dalla legge:

I) Proclamazione immediata per ciascun collegio del candidato con il maggior numero di voti;

II) Computo (per sottrazione) dei seggi non coperti in quanto supplementari rispetto al numero dei collegi uninominali.

III) determinazione della cifra elettorale di ogni gruppo di candidati (pari al totale dei voti ottenuti in ogni collegio dai singoli candidati aderenti al gruppo), escludendosi dal computo i voti ottenuti dai candidati eletti, ai sensi del punto I).

IV) Assegnazione a ciascun gruppo dei seggi in palio attraverso il metodo D'Hondt (i divisori sono pari alla cifra che risulta dall'operazione di cui al punto II).

V) Copertura per ogni gruppo dei seggi ottenuti previ gli accertamenti e attraverso le operazioni di seguito indicate:

a) individuazione per ogni gruppo dell'elenco dei candidati non risultati eletti nei collegi uninominali;

b) determinazione della *cifra individuale relativa* per ciascuno dei candidati in elenco e conseguente formazione della graduatoria interna di gruppo;

c) proclamazione.

Come si può verificare, confrontando il testo attualmente in vigore della l. n. 29 e quello eventualmente modificato attraverso la votazione popolare, il procedimento di ripartizione dei seggi e di proclamazione risulta nel secondo caso addirittura più semplificato e meno gravoso per gli uffici elettorali.

In proposito valga un'ultima generale osservazione *di metodo* in tema di agevolazione dei compiti affidati agli uffici elettorali. In occasione di ogni consultazione elettorale il ministero degli Interni cura l'emanazione e la capillare diffusione di «istruzioni» dirette ai componenti degli uffici elettorali. Si tratta di vere e proprie *circolari non solo esplicative ma anche interpretative*; e si ritiene correttamente che esse siano manifestazione di un *dovere* da parte dell'amministrazione: quello appunto di consentire una corretta e puntuale esecuzione della volontà del legislatore. Tale dovere, indubbiamente, deve essere assolto anche in presenza di una nuova normativa, immediata espressione di una votazione popolare.